

KAJIAN TENTANG PEMERINTAHAN DESA PERSPEKTIF OTONOMI DAERAH

Hasrat Arief Saleh

Staf Pengajar Ilmu Pemerintahan Fisip UNHAS

PENDAHULUAN

Sepanjang sejarah penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, otonomi daerah selalu menjadi masalah sentral yang diperdebatkan oleh berbagai kalangan. Ada era yang ditandai dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya dan ada era lain yang mencatumkan pemberian otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab, namun dengan kecenderungan yang lebih mengarah pada pergeseran kuat menuju pengutamaan dekonsentrasi.

Otonomi daerah sesudah lengsernya Suharto pada 21 Mei 1998 yang seiring dengan berhembusnya angin reformasi, diselenggarakan dengan mengacu kepada Undang-Undang (UU) Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU ini otonomi daerah ditempatkan secara utuh di Kabupaten/ Kota atas dasar otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, dan pada daerah otonom provinsi diselenggarakan atas dasar otonomi terbatas. Saat ini acuan yang digunakan adalah Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang merupakan pengganti dari UU No.22 tahun 1999.

Sejak diundangkannya, (UU No.22 tahun 1999) kajian tentang format

otonomi daerah tidak pernah sepi dari perdebatan, terlebih setelah pada tahapan implementasi dari UU. tersebut ternyata kemudian ditemukan adanya kelemahan dan dampak negatif yang ditimbulkan. Bukan tidak mungkin perdebatan itu akan terus berlanjut meskipun Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yang merupakan pengganti dari UU tersebut telah diterbitkan. Mengapa demikian ? Menurut hemat penulis, tidak tertutup kemungkinan suara sumbang terhadap keberadaan kedua UU tersebut hanyalah fenomena temporal sebagai dampak dari suasana dan semangat reformasi yang sedang menggelinding termasuk *euphoria*-nya, sekaligus sebagai bagian dari proses penyesuaian kearah terciptanya keseimbangan-keseimbangan baru. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa untuk memberikan penilaian plus/minus terhadap kedua UU tersebut diusianya yang relatif muda, masih terlalu dini, dan tidaklah fair apabila yang lebih banyak ditonjolkan semata kelemahannya tanpa mengetengahkan hal-hal positif yang telah dicapai. Namun demikian, juga sukar untuk disangkal bahwa otonomi daerah yang antara lain dimaksudkan untuk

pemerataan pembangunan, ada kecenderungan telah memunculkan “raja-raja” kecil baru di daerah yang lebih menitik beratkan perhatiannya pada upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) ketimbang pada upaya mensejahterakan masyarakat.

Secara umum, akar masalahnya dapat dikelompokkan kedalam dua kategori. *Pertama*, adalah disebabkan oleh tidak ada dan atau tidak jelasnya filosofi/konsep yang mendasarinya dan kemungkinan adanya *kekeliruan* dalam substansi materi, misalnya penetapan titik berat otonomi pada Kabupaten/Kota tanpa memperhatikan kondisi Kabupaten/Kota yang sangat beragam. *Kedua*, berkaitan dengan proses implementasi, yang antara lain disebabkan oleh perbedaan pengetahuan dan penafsiran, perbedaan kepentingan dan berbagai perbedaan yang lain, termasuk perbedaan kebutuhan, kemampuan dan kondisi dari masing-masing daerah, serta berbagai sumber daya yang lain yang ada di daerah. Dalam konteks ini, juga termasuk adanya tarik ulur antara pihak-pihak yang memiliki orientasi konsep penyelenggaraan negara yang berbeda. *Pihak pertama* adalah yang percaya bahwa sentralisasi merupakan satu-satunya sistem yang mampu mencegah disintegrasi bangsa, sedangkan *pihak lainnya* ingin mengedepankan desentralisasi sebagai kiat untuk mempercepat pencapaian cita-cita nasional. Indikator paling

nyata dapat dilihat dari substansi materi PP 25/2000 yang dalam banyak hal mencoba menarik kembali ke pemerintah pusat beberapa kewenangan daerah otonom yang ditetapkan pada UU 22/99, termasuk penarikan kembali kewenangan dalam bidang pertanahan.

Tarik ulur antara kedua kutub di atas, seyogyanya segera dihentikan, karena permasalahan yang dihadapi bukan terletak pada bentuk dan atau format penyelenggaraan negara, tetapi pada pencapaian cita-cita nasional, sebagaimana dicantumkan pada pembukaan UUD 1945. Bentuk negara bukanlah tujuan (*ends*) tetapi hanya merupakan sarana (*means*) untuk mencapai cita-cita bangsa. Tarik ulur dan perdebatan format penyelenggaraan negara yang usianya sama dengan usia republik ini perlu segera diakhiri dengan suatu kebijakan nasional tertinggi (persepektif presiden) yang mengikat semua komponen bangsa. Kebijakan tersebut tentunya harus menyeluruh dan independen tanpa mengabaikan derajat kompetensi lembaga-lembaga tinggi negara serta jajarannya.

Mencermati dinamika lingkungan strategis yang berubah dengan laju yang semakin tinggi, maka diperlukan format penyelenggaraan negara yang luwes dan memiliki pada satu sisi kemampuan untuk memanfaatkan peluang yang ada, sedangkan pada sisi lain memiliki ketahanan yang tangguh terhadap

berbagai ancaman yang timbul. Model sentralisasi jelas sulit dikembangkan untuk mencapai kinerja seperti itu, khususnya bagi Indonesia yang memiliki wilayah yang begitu luas, jumlah penduduk yang besar, serta tingkat keragaman sosial budaya yang tinggi. Oleh karena itu, satu-satunya pilihan yang tersedia adalah meneruskan kebijakan desentralisasi dengan sepenuh hati, walaupun perlu digaris bawahi, agar penerapan kebijakan ini dilakukan secara berhati-hati agar tidak mengulang sejarah kelam Uni Soviet dan Yugoslavia.

Diingatkan bahwa otonomi daerah sebagai konsekuensi logis dari desentralisasi pemerintahan tidak hanya menyangkut persoalan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi secara implisit didalamnya juga melekat tugas dan tanggung jawab yang cukup berat dengan

TUJUAN UTAMA UNTUK MENSEJAHTERAKAN RAKYAT.

Otonomi daerah memang membuka ruang untuk kebebasan dan demokrasi, akan tetapi jangan dengan alasan demi otonomi daerah, demi kebebasan dan demokrasi, kesejahteraan rakyat lalu terabaikan. Jika hal ini terjadi, maka tidak mustahil perjalanan sejarah bangsa ini akan bermuara pada disintegrasi.

Terlepas dari pro kontra terhadap UU tersebut, bagaimanapun juga untuk

saat ini alternatif terbaik dalam pengelolaan negara adalah otonomi daerah. Oleh sebab itu, diperlukan upaya berkesinambungan untuk terus memantapkan konsep dan penyelenggaraannya. Pada sisi lain, diundangkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sebagai revisi UU 22/99 sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR No.IV tahun 2000, maka tidak dapat dihindari hal tersebut tetap harus dilaksanakan. Dalam hal ini intensitas pelaksanaan otonomi seyogyanya dan harus lebih ditingkatkan untuk memberikan pengalaman yang lebih banyak dan pemahaman yang lebih mendalam baik bagi aparatur pemerintah, masyarakat, maupun bagi *stakeholder* lainnya. Titik berat intensitas pelaksanaannya, antara lain dapat diarahkan pada peraturan perundang-undangan yang merupakan penjabaran UU tersebut, penguatan kelembagaan pemerintah dan masyarakat, pemantapan manajemen pemerintah nasional dan daerah berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Selain itu, dalam upaya menemukan hal-hal yang menjadi pemicu terjadinya dampak negatif dalam implementasi kedua UU tersebut, maka nampaknya sudah perlu dilakukan penelitian/ pengkajian secara menyeluruh dan mendasar berbagai persoalan yang erat kaitannya dengan kedua UU tersebut, termasuk UU politik dan produk hukum lainnya, sembari

menjaring pemikiran-pemikiran strategis, menampung aspirasi masyarakat dan daerah, sekaligus mencoba meramu kembali model otonomi daerah yang lebih komprehensif dalam bingkai negara kesatuan republik Indonesia, sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat, kecenderungan dinamika lingkungan global, serta kesiapan masyarakat dan *stakeholder* lainnya dalam menerima dan menerapkan otonomi tersebut.

Lebih jauh apabila kita coba menengok kebelakang, walaupun pada fase awal berkuasanya rezim Orde Baru (Orba), pendekatan pembangunan *top-down* yang digunakan menunjukkan keberhasilan yang cukup mengesankan, akan tetapi pada sisi yang lain juga tidak dapat dipungkiri bahwa “keberhasilan” pembangunan ekonomi ketika itu ternyata tidak mampu diikuti oleh pertumbuhan sosial, budaya dan politik yang seimbang. Peningkatan hasil pembangunan ternyata belum dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. (Sjahrir, 1986; Tjokrowinoto, 1986; Sayogyo, 1984, Gani, 1984; Hidayat, 1986; Efendi, 1986).

Menurut Gany (1999) Orde Baru memang banyak meninggalkan pekerjaan rumah bagi pemerintahan pasca Soeharto, akan tetapi terciptanya kondisi seperti itu, tidaklah semata-mata diakibatkan oleh kesalahan konsep atau pendekatan pembangunan yang

dianut dan dipraktekkan oleh Orde Baru. Hal tersebut juga dipengaruhi oleh dinamika lingkungan strategis serta pergeseran tuntutan masyarakat yang tidak mampu lagi diakomodasikan oleh pendekatan atau paradigma pembangunan Orde Baru. Kelemahan mendasar dari konsep sentralisasi umumnya sangat rigid dan memiliki kelembaman (*inertia*) yang relatif besar sehingga sulit berartikulasi secara optimal terhadap dinamika lingkungan, serta kondisi global yang senantiasa berubah dengan laju yang semakin cepat. Selain itu, konsep sentralisasi tidak memiliki instrumen yang peka terhadap kebhinekaan, sehingga mengalami kesulitan dalam mengelola berbagai sumberdaya lokal yang umumnya sangat beragam dan variatif.

Berhembusnya angin reformasi yang mengiringi lengsernya Soeharto pada 21 Mei 1998, di Indonesia telah terjadi transisi politik yang menghasilkan antara lain desentralisasi dan demokratisasi. Kedua proses politik tersebut berjalan secara simultan yang terlihat jelas dalam pergeseran format politik yang semula bersifat otoritarian-sentralistik menjadi lebih demokratis-desentralistik (Dwipayana, 2003). Konsekwensi logis dari pergeseran tersebut adalah otonomi daerah yang ditandai melalui penetapan UU. No. 22 yang sekarang direvisi dengan UU. No. 32 tahun 2004.

Ditinjau dari keikutsertaan masyarakat, kehadiran kedua UU ini

telah dan semakin membuka ruang bagi masyarakat untuk ikut berperan (berpartisipasi) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan proses pembangunan. Dalam konteks ini, sukar dihindari terjadinya benturan kepentingan antara aparatur pemerintah yang masih terbiasa dengan pola kebiasaan lama dan kebutuhan dominasinya disatu pihak, dengan arus bawah berupa tuntutan partisipasi masyarakat dipihak yang lain. Padahal dalam era dimana teknologi informasi, serta dinamika perubahan lingkungan yang berkembang dan berubah begitu cepat saat ini, juga memberikan sinyal semakin menguatnya tuntutan arus bawah. Selain itu, juga telah terjadi pergeseran spirit zaman (*zeitgeist*), dari spirit yang mengutamakan dominasi dan pengendalian ke spirit yang mengedepankan kesetaraan yang dialogis (Amien, 1999). Dalam manajemen pembangunan, pergeseran tersebut ditandai oleh perubahan pendekatan yang digunakan, dengan munculnya konsep *good governance* (tata pelayanan/pemerintahan yang baik).

Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, secara normatif kedua UU tersebut menempatkan desa sebagai unit organisasi pemerintahan terendah. Sebelumnya pengaturan / Penyelenggaraan Pemerintahan desa diatur tersendiri dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1979 yang bercorak sentralistik, dengan pendekatan

pembangunan *top-down*. Perbedaannya kalau pada UU No.5 tahun 1979 filosofinya memberikan penekanan pada “keseragaman”, maka baik dalam UU No. 22 tahun 1999, maupun dalam UU No.32 tahun 2004 filosofinya adalah “keberagaman”. (Pembahasan lebih jauh dapat dilihat pada uraian bagian II dari makalah ini)

Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang begitu sentralistik ketika berkuasanya Rezim Orde, diperparah oleh penyeragaman pemerintahan desa melalui Undang-Undang (UU) Nomor 5 tahun 1979, yang mengabaikan keberagaman daerah, norma, kultur, hak asal usul dan adat istiadat setempat. Artinya selain mengingkari kebhinekaan, juga bertentangan dengan makna yang terkandung dalam pasal 18 dari Undang-undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah. Apalagi jika konteks pembahasannya dikaitkan dengan makna yang terkandung dalam pasal 18, 18A dan 18B hasil amandemen UUD 1945.

Pengalaman selama kurang lebih tiga dekade menunjukkan bahwa, aktivitas pemerintah melalui tangan Kepala Desa dan Perangkatnya juga mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat desa. Ruang yang memadai bagi masyarakat desa untuk mengembangkan kreativitas dan melakukan suatu kegiatan tanpa campur tangan Pemerintah Desa juga sangat

terbatas. Sebagai contoh, sebelum berlakunya UU Nomor 22 tahun 1999, di desa dibentuk Lembaga Musyawarah Desa (LMD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) yang seragam di seluruh Indonesia. LMD selain sebagai bagian dari organisasi pemerintahan desa, ia juga diharapkan menjadi wadah penampung dan penyalur aspirasi masyarakat, wadah permusyawaratan /permufakatan dari pemuka masyarakat yang ada di desa, dan di dalam mengambil keputusan ditetapkan berdasarkan musyawarah mufakat dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh kenyataan hidup yang ada dan berkembang dalam masyarakat. Dari segi keanggotaan, semua anggota LMD ditunjuk oleh Kepala Desa (selanjutnya disebut Kades), sedangkan Kades dan Sekretarisnya *ex-officio* menjadi Ketua dan Sekretaris lembaga tersebut. Selain LMD, di desa juga dibentuk LKMD yang diharapkan berfungsi menjadi wadah penggerak partisipasi masyarakat dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan, pendorong kegotongroyongan masyarakat, sarana komunikasi antara pemerintah dan masyarakat, dan membantu Kades dalam mengkoordinasikan pembangunan. Dari segi keanggotaan, meskipun secara formal dikatakan tumbuh dari, oleh, dan untuk masyarakat, dan secara organisasi berdiri sendiri, akan tetapi Kades dan Sekretaris Desa (selanjutnya disebut Sekdes) karena jabatannya, maka

secara otomatis (*ex-officio*) juga mengetuai dan menjadi Sekretaris lembaga tersebut. Dalam posisi dimana Kades dan Sekdes secara hierarkhis garis pembinaannya berada dibawah Camat, Bupati sampai Gubernur, maka keberadaan kedua lembaga tersebut yang semula diharapkan sebagai saluran pembawa suara desa ke negara (*bottom-up*), keadaannya kemudian berubah menjadi jaringan pengendalian birokrasi atas proses pembangunan sampai ketinggian Desa, sekaligus menjadi saluran perintah dari negara ke warga desa. Mas'ood menamakan hal ini sebagai penetrasi negara ke desa (Mas'ood 1994:125).

Perkembangan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Pengaturan Tentang Desa dan Proses Pembangunan Desa

2.1. Pengaturan Tentang Desa Dalam Peraturan Perundang-undangan sebelum Berlakunya UU. Nomor 22/1999

Kebijakan pembangunan dan pendekatan yang digunakan dalam seluruh rangkaian dari proses pembangunan di suatu wilayah termasuk desa, bagaimanapun juga tidaklah terlepas dari pengaruh berbagai perubahan dan perkembangan, baik yang terjadi di dalam lingkup wilayah tersebut (internal), maupun yang terjadi di luar wilayah itu (eksternal). Dalam

hal ini termasuk pesatnya perkembangan teknologi informasi, ilmu pengetahuan, perubahan politik dan pemerintah(an), kebijakan dalam bidang perekonomian dsb. Artinya gelombang perubahan dan perkembangan yang terjadi pada level Nasional, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, riaknya juga akan terasa sampai di desa. Sebagai contoh, perbincangan demokratisasi yang begitu semarak akhir-akhir ini di tingkat desa, pada dasarnya merupakan riak dari gelombang perubahan yang terjadi pada level nasional. Perwujudan gelombang perubahan tersebut antara lain terlihat dalam bentuk Peraturan Perundang-Undangan, yang merupakan acuan dalam seluruh rangkaian dari proses pembangunan di suatu wilayah.

Dalam konteks Otonomi daerah dan implikasinya terhadap pengaturan tentang desa dan proses pembangunan desa, Peraturan Perundang-Undangan yang cukup relevan diketengahkan selain pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi landasan konstitusionalnya, adalah Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang bentuk dan susunan pemerintahan daerah termasuk pemerintahan desa.

Sejak proklamasi kemerdekaan tahun 1945, hingga lahirnya UU. No.

22/1999 terdapat sejumlah Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Secara singkat substansi Peraturan Perundang-Undangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

- UU. No.1/1945, tentang pembentukan Komite Nasional Daerah, pada dasarnya lebih menitik beratkan pada asas dekonsentrasi
- UU. No.22/1948, mengenai UU Pokok tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku untuk Indonesia bagian Barat, penekanannya lebih mengarah pada asas Desentralisasi
- UU. No.44/1950, tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku untuk Indonesia bagian Timur, dengan penekanan yang juga lebih mengarah pada asas Desentralisasi.
- UU. No.1/1957, tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah merupakan pengganti UU No. 22/48 dan UU. No.44/1950, akan tetapi dianggap dapat membahayakan kesatuan Bangsa dan keutuhan negara, karena hanya mementingkan demokrasi, pelaksanaan otonomi dan asas desentralisasi. Ketika itu, juga terjadi dualisme struktural (Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPR, Bupati dan

Gubernur merupakan alat pemerintah pusat),

- Penpres No.6/1959 jo Penpres No.5/1960, penekan utamanya adalah pada asas dekonsentrasi. Penpres ini diterbitkan sejalan dengan perubahan-perubahan ketatanegaraan sejak keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Artinya meskipun UU No.1/1957 masih berlaku, akan tetapi telah dilakukan perubahan dan penambahan sebagaimana diatur dalam kedua Penpres tersebut.
- UU. No.18/1965, tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah secara resmi merupakan pengganti UU. No.1/1957. Meskipun asas dekonsentrasi juga disebutkan, tetapi sifatnya hanya sebagai komplemen, sedangkan titik beratnya adalah pada asas desentralisasi. Ketika itu malah muncul tuntutan untuk membentuk Daerah Tingkat III Kecamatan.
- UU. No.5/1974, tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam UU ini asas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dicantumkan dan dikatakan bahwa prinsipnya adalah pada otonomi nyata, dinamis dan bertanggungjawab, akan tetapi secara operasional kecenderungannya masih lebih

mengarah pada pengutamaan asas dekonsentrasi. Bahkan otonomi percontohan yang diterapkan ketika itu, bukannya meningkatkan kemampuan daerah, malah meninggalkan berbagai masalah.

- UU. No.5/1979, tentang Pemerintahan Desa menonjolkan sentralisasi, dan penyeragaman secara nasional sosok organisasional pemerintah desa. Selain itu, rangkaian struktur organisasi pemerintahan desa dalam UU tersebut, lebih banyak dimanfaatkan sebagai ujung tombak penetrasi negara ke desa, ketimbang menjadi wadah pembawa suara desa ke negara. Hal ini tercermin dalam hampir semua kebijakan pemerintah pusat yang terkait dengan desa, termasuk keberadaan Lembaga Musyawarah Desa dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa.

Sesuai dengan uraian tentang peraturan perundang-undangan yang telah dikemukakan di atas, terlihat adanya dua asas yang menjadi titik berat penekanannya yakni: asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi. UU yang lebih menitik beratkan pada asas dekonsentrasi sifatnya akan lebih sentralistik dan cenderung otoriter, dibanding UU yang diterapkan dengan semangat desentralisasi

yang lebih demokratis. Implikasi peraturan perundang-undangan tersebut terhadap pengaturan tentang desa dan proses pembangunan desa, tentu saja juga akan seirama dengan titik berat penekanan asas dalam pemberlakuan setiap UU. Artinya meskipun beberapa variabel yang lain seperti kultur dan/atau adat istiadat, kebiasaan, serta nilai di setiap desa dan masyarakatnya punya andil yang cukup besar mempengaruhi pola penyelenggaraan pemerintahan dan pendekatan yang digunakan dalam proses pembangunan di masing-masing desa, akan tetapi titik berat penekanan asas dalam pemberlakuan setiap UU (sifatnya normatif) bagaimanapun juga tidaklah dapat diabaikan. Dalam hal ini termasuk implikasinya terhadap aspek yang berkaitan dengan kreativitas, prakarsa, partisipasi masyarakat dan sebagainya.

2.2. Pengaturan Tentang Desa Dalam Undang-Undang Nomor 22/1999

Perubahan konstitusional yang termaktub dalam UU No.22/1999, selain telah merubah tata hubungan desa dengan pemerintah supra desa (Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota), juga telah merubah tata hubungan antar lembaga dan kekuatan di desa.

Adapun dasar pemikiran pengaturannya adalah Keanekaragaman (*diversity*), Partisipasi, Otonomi asli, Demokratisasi, dan Pemberdayaan Masyarakat. (Pengaturan tentang desa dalam UU tersebut selengkapnya dapat dilihat pada Bab XI yang terdiri dari 6 bagian dan 18 pasal).

Berbeda dengan UU sebelumnya yang meletakkan sentralisasi pengaturan tentang desa di tangan pemerintah pusat dan adanya penyeragaman pemerintahan desa, dalam UU ini pengaturan tentang desa kewenangannya dilimpahkan pada Kabupaten/Kota, sehingga dalam penetapannya cukup melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota, namun dengan tetap memperhatikan pengakuan dan penghormatan terhadap hak asal usul dan adat istiadat desa.

Cakupan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul desa sebagaimana tercantum dalam pasal 99 UU. No.22/1999, dan salah satu fungsi dari Badan Perwakilan Desa untuk mengayomi adat istiadat (pasal 104), serta substansi beberapa pasal dan/atau ayat dalam pengaturan tentang desa, sekaligus merupakan pengakuan terhadap desa sebagai sebuah entitas politik, budaya dan hukum, yang tentu saja berimplikasi terhadap penyelenggaraan

pemerintahan dan proses pembangunan.

Sesuai dengan dasar pemikiran pengaturan UU ini, dan perhatiannya terhadap heterogenitas budaya, dimungkinkan munculnya model-model pemerintahan desa yang lebih bervariasi di setiap daerah. Bukti empiris yang dapat diamati di Sulawesi Selatan khususnya di Tana Toraja adalah mulai dihidupkannya kembali pemerintahan asli seperti Lembang. Demikian pula di Sumatera Barat (Nagari), dan di Bali (Desa Pakraman).

Selain itu, penonjolan yang juga terlihat dalam UU No.22/1999 adalah semangat untuk lebih mengedepankan partisipasi masyarakat. Artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, proses pembangunan, bahkan proses politik, tidak lagi dilakukan secara terpusat (*top-down*) oleh supra desa, akan tetapi berasal dari partisipasi masyarakat. Sebagai contoh apabila Pemerintah supra desa ingin melaksanakan proyek pembangunan di suatu desa misalnya, maka sejak awal Pemerintah supra desa sudah harus membicarakannya dengan masyarakat desa bersangkutan. Demikian pula dalam pemilihan Kepala Desa, UU ini mengisyaratkan untuk tidak lagi diintervensi oleh pemerintah supra desa, akan tetapi

menjadi domain sepenuhnya dari masyarakat desa, bahkan Kepala Desa sebagai pejabat publik meskipun dilantik oleh Bupati, tetapi harus mempertanggungjawabkan jabatannya kepada rakyat melalui BPD.

Menyangkut tata hubungan antar lembaga di desa, juga telah terjadi pergeseran. Kalau dimasa Orde Baru LMD dan LKMD hanya sebagai merek atau "pelengkap penderita" dan berada di bawah telunjuk dan kontrol Kepala Desa, maka dalam UU ini tata hubungan tersebut telah bergeser dan menempatkan BPD sebagai institusi yang berfungsi mengontrol dan bisa meminta pertanggungjawaban Kepala Desa. Kerjasama BPD dengan Kades memang ada, akan tetapi keduanya merupakan institusi yang terpisah.

Semasa diberlakukannya Undang-Undang (UU) Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang disahkan dan diundangkan pada 7 Mei 1999, kemudian diikuti oleh Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa, dan sejumlah Peraturan Perundang-undangan yang lain, penataan kelembagaan pemerintahan desa telah mengalami perubahan. Dasar pemikiran pengaturannya adalah Keanekaragaman (*diversity*),

Partisipasi, Otonomi asli, Demokrasi, dan Pemberdayaan Masyarakat. Gambaran dari dasar pemikiran tersebut antara lain terlihat pada pembentukan Badan Perwakilan Desa yang selanjutnya disingkat BPD, sebagai salah satu dari dwi tunggal penyelenggaraan pemerintahan di desa. Secara tegas di dalam peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan bahwa pemerintahan desa adalah kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Jadi kalau Kades dan Perangkatnya merupakan eksekutif desa, maka BPD atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa, berfungsi sebagai badan legislatif desa. Dalam fungsi legislasi, BPD bersama Pemerintah Desa menetapkan Peraturan Desa (selanjutnya disebut Perdes), namun demikian Kades dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya bertanggungjawab kepada rakyat melalui BPD. Selain fungsi tersebut, BPD juga berfungsi melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan Perdes, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sekaligus sebagai wadah penampung dan penyalur aspirasi masyarakat.

Ekses dari besarnya fungsi BPD dalam UU No. 22 / 1999, ternyata di sejumlah desa telah menimbulkan

ketidak stabilan situasi politik desa. Dalam hal ini BPD memposisikan diri pada posisi yang kurang lebih sama dengan DPR (D) di Kabupaten/Kota dan/atau Provinsi, yang setiap saat mengawasi tindak tanduk Kades, bahkan ada yang menjurus pada upaya mencari-cari kesalahan Kades dan mengeritiknya. Akibatnya banyak Kades yang gamang, serba salah dan tidak mampu melaksanakan program pembangunan desanya. Ekses lain yang muncul adalah mulai terusiknya kedamaian, kerukunan dan ketenangan desa, dan bahkan berimbas terhadap sendi-sendi kehidupan dan kekerabatan warga desa. Selain itu, dalam peraturan perundang-undangan yang sama juga dinyatakan, bahwa di desa juga dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan desa sesuai kebutuhan desa. Misalnya Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) atau apapun namanya, yang merupakan mitra Pemerintah Desa dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan. Manfaat keterlibatan masyarakat desa dan seluruh elemen/komponen terkait (*stakeholders*) yang beraktivitas di desa dalam proses pembangunan, selain akan meminimalkan kesenjangan, juga diharapkan akan melahirkan pelaksanaan pembangunan yang lebih sesuai

dengan apa yang dibutuhkan dan dirasakan oleh masyarakat desa. Hal ini dimaksudkan agar pada saatnya kelak, masyarakat desa dapat tampil sebagai pelaku utama pembangunan untuk dirinya sendiri, sehingga pelaksanaan pembangunan desa bisa berjalan lebih efektif, ketimbang pembangunan yang dipaksakan dari atas tanpa keterlibatan masyarakat desa dan elemen yang lain.

Fenomena lain adalah kecenderungan mulai terjadinya pergeseran dari dominasi peran birokrasi ke arah penguatan peran institusi masyarakat lokal dan/atau adat. Sebagai contoh, di Bali, Pemerintah Desa harus berbagi peran dengan Institusi Adat yang disebut Desa Adat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan proses pembangunan. Desa adat selain dilibatkan dalam penerbitan identitas kependudukan dan proses perizinan investasi, ia juga dilibatkan dalam berbagai operasi penertiban. Bahkan menurut Dwipayana (2003) dalam beberapa kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan proses pembangunan, Desa Adat nampaknya lebih "berwibawa" dibandingkan Desa dinas/Birokrasi desa.

Kendati semangat otonomi dan demokratisasi desa pada tahap awal telah berhasil dibangkitkan kembali oleh UU No.22/1999, akan tetapi

kita juga tidak bisa menutup mata bahwa implementasi dari otonomi dan demokratisasi desa tersebut, masih berjalan tertatih-tatih dan bekerja dalam berbagai keterbatasan. Terdapat sejumlah faktor yang potensial menjadi penyebabnya antara lain adalah:

- Masih adanya pemahaman yang sempit tentang otonomi termasuk otonomi desa, yang seolah-olah hanya milik pemerintah, bukan *local governance stakeholders* yang mencakup pemerintah, masyarakat sipil dan swasta. Pemahaman seperti ini dipengaruhi oleh penggunaan pendekatan yang berpusat pada negara dengan penekanan pada "*bureaucratic power oriented*" atau "*autonomy within bureaucracy*" bukan dengan pendekatan yang berpusat pada masyarakat. Akibatnya otonomi desa diartikan hanya sebatas pembuatan peraturan desa yang merupakan otoritas Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, serta keharusan penegakannya di masyarakat, dan bukan sebagai proses politik sehari-hari.
- Berbagai kebiasaan masa lalu yang sukar dihapuskan dan masih melekat di benak sebahagian besar elemen desa. Misalnya kebiasaan menunggu

petunjuk dari atas termasuk dalam pembuatan peraturan desa.

- Kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) di desa yang relatif masih rendah dan terbatas.
- Masih kurangnya pemahaman para elite daerah dan desa sendiri terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa, keberadaan institusi yang ada di desa, termasuk pemahaman tentang tata hubungan antar lembaga tersebut.

Pada sisi lain dalam kerangka konsep *good governance* yang berorientasi pada masyarakat, hasil riset advokasi yang dilakukan oleh Dwipayana dkk., (2003: 22-23) sebagai agenda kerja dari *Institute for Research and Empowerment* (IRE) kerjasama *the Ford Foundation* di lima desa yakni: Desa Gadungan (Wedi, Klaten); Duwet (Ngawen, Klaten); Wukirsari (Imogiri, Bantul); Jenarwetan (Purwodadi, Purworejo); dan Grogol (Weru, Sukoharjo), dikemukakan pemetaan *governance* di level desa yang terdiri dari empat elemen yakni: negara (Pemerintah desa), masyarakat politik (BPD), masyarakat sipil (organisasi masyarakat, institusi lokal dan warga masyarakat), serta masyarakat ekonomi (arena

produksi dan distribusi yang dilakukan oleh pelaku dan organisasi ekonomi desa). Pada bagian lain dari hasil riset dan advokasi Dwipayana dkk (2003) juga dikemukakan bahwa dalam Pembaharuan tata pemerintahan seharusnya diletakkan pada dua level yakni: Pertama, di level desa perlu dibangun *good governance* yang memungkinkan keterlibatan seluruh elemen desa dalam urusan publik, penyelenggaraan pemerintahan serta merumuskan kepentingan desa.

Dalam konteks ini demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan dapat terbentuk melalui perluasan ruang publik, pengaktifan kelompok sosial dan forum warga yang bukan saja dimaksudkan untuk keperluan *self help* kelompok, tetapi juga sebagai wahana *awareness* warga, *civic engagement* dan partisipasi dalam urusan pemerintahan di tingkat komunitas. Kedua, pada level tata hubungan desa dengan supra desa (Kabupaten-Provinsi), perlu dibangun proses "*delivery/intermediary*" yang bisa mengantarkan semesta kepentingan desa pada domain politik supra desa secara partisipatif. Hal ini misalnya bisa dilakukan dengan memperluas ruang-ruang publik bagi proses pengambilan keputusan di Kabupaten maupun di Provinsi. Adapun matriks pemetaan

selengkapnya dapat dilihat pada tabel 1 :

Tabel 1
Peta Governance di Level Desa

Elemen Governance	A k t o r	A r e a	Isu Relasional
N e g a r a	Kepala Desa dan Perangkatnya	Regulasi, kontrol pada masyarakat, Pengelolaan kebijakan, keuangan, pelayanan	Akuntabilitas, transparansi, responsivitas, dan kapasitas
Masyarakat politik	Badan Perwakilan Desa	Representasi, artikulasi, agregasi, formulasi, legislasi, sosialisasi, kontrol	Kapasitas. Akuntabilitas dan responsivitas
Masyarakat sipil	Institusi sosial, organisasi sosial, warga masyarakat	Kepewadayaan, kerjasama, gotongroyong, jaringan sosial	Partisipasi (voice, akses dan kontrol)
Masyarakat ekonomi	Pelaku dan organisasi ekonomi	Produksi dan distribusi	Akses kebijakan, akuntabilitas sosial

Sumber: Dwipayana dkk, 2003.

Berbasis pada model dari hasil kajian tersebut mengisyaratkan bahwa dalam pembuatan keputusan dan rumusan tentang kepentingan desa dan masyarakatnya, seyogyanya tidak ditentukan hanya oleh elite yang terbatas, melainkan dilakukan oleh komunitas desa secara partisipatif. Namun demikian untuk mewujudkan hal tersebut, menurut pendapat penulis bagaimanapun juga dibutuhkan kehadiran corak pemerintah desa yang partisipatif, yakni pemerintah desa yang memberikan kesempatan/peluang elemen yang lain untuk terlibat dalam proses pembangunan.

Pemerintah desa walaupun bukan satu-satunya aktor dalam *governance* akan tetapi dengan berbagai kondisi yang melatar belakangnya, ia hingga saat ini masih merupakan motor penggerak

pembangunan di desa. Dalam konteks ini, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan proses pembangunan desa, hal mendasar yang seharusnya dikembangkan adalah: *trustee* (saling percaya), *partnership* (kemitraan) antar elemen dalam masyarakat (*stakeholders*). Upaya membangun *trustee* dan *partnership* dalam penyelenggaraan pemerintahan dan proses pembangunan adalah melalui penerapan prinsip-prinsip *good governance*.

Proses pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dewasa ini dijiwai oleh semangat desentralisasi, dan konsekwensi logis dari desentralisasi adalah otonomi daerah. Sebagai suatu konsep, tujuan penerapannya menurut Rondinelli dan Dhanamitt adalah sebagai berikut:

- Memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik yang lebih luas. Desentralisasi hendaknya dapat meningkatkan stabilitas politik melalui demokratisasi dan liberalisasi, sebagai reaksi terhadap instabilitas politik yang diciptakan oleh pemerintahan yang sentralistik;
- Meningkatkan efisiensi dan efektivitas administrasi negara di semua lini, bidang dan sektor, mulai dari tingkat yang

paling atas sampai yang paling bawah;

- Meningkatkan efisiensi ekonomi dan menejerial dengan memberikan dukungan kepada pemerintah pusat dan daerah untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang lebih menitik beratkan kepada prinsip-prinsip penggunaan dana yang efektif;
- Meningkatkan respons dan kepekaan pemerintah terhadap pemenuhan kebutuhan dan tuntutan yang diajukan oleh berbagai kelompok kepentingan di dalam masyarakat;
- Mendorong unit-unit pemerintahan/ administrasi negara di daerah agar lebih mandiri didalam memecahkan berbagai permasalahan pembangunan ; dan mendukung dan mendorong pemerintah daerah untuk memilih dan menentukan sarana, metoda atau alat demi tercapainya kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan di daerah. (Rondinelli et al, 1984; Dhanamitt, 1990 dikutip dalam Tikson, 2001)

Secara implisit dari keenam tujuan penerapan desentralisasi tersebut, selain mencerminkan adanya prediksi terhadap pelaksanaan dari desentralisasi, di

dalamnya juga tersirat harapan yang mencakup berbagai aspek, termasuk aspek politik, ekonomi dan aspek sosial. Gambaran dari harapan tersebut terlihat dalam penekanan tujuan yang ingin dicapai seperti: pencapaian stabilitas politik melalui demokratisasi, efisiensi dan efektivitas administrasi negara, efisiensi ekonomi, respons dan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat, serta kemandirian dalam memecahkan permasalahan pembangunan, termasuk penentuan sarana, metoda atau alat dalam pelaksanaan program-program pembangunan, namun menurut penulis tujuan utama yang tidak boleh terlupakan adalah kesejahteraan rakyat.

Masih dalam konteks pelaksanaan pembangunan desa, hal lain yang menarik dan perlu dicermati dari Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 adalah pemberian kewenangan yang luas kepada daerah, terutama daerah kabupaten / kota, untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan yang sifatnya multi sektoral. Wujudnya yang juga merupakan sebagian dari esensi otonomi daerah (Otda), antara lain adalah tuntutan/kewajiban daerah untuk merumuskan program pembangunan secara komprehensif

mulai dari pembangunan tingkat pedesaan hingga kabupaten/kota. Artinya, meskipun desa sebagai wilayah otonom dalam undang-undang yang sama dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga desanya sendiri, akan tetapi tanggungjawab pembangunannya juga tidak terlepas dari tanggungjawab pemerintah daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut menurut pemikiran awal penulis, dibutuhkan adanya peraturan, entah itu berupa peraturan desa (Perdes) atau peraturan daerah (Perda), yang selain lebih mempertegas dan memperjelas hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa termasuk kewenangannya, juga mengatur lebih terinci besarnya bagian desa, baik dari bagi hasil pajak dan retribusi daerah Kabupaten / Kota, maupun dari dana perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Perhatian terhadap hal ini cukup penting, selain untuk mengakomodir aspirasi yang muncul dari bawah (Desa), juga untuk mencegah tumpang tindihnya peraturan-peraturan tersebut, serta mencegah munculnya perdes yang justru bertentangan dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi.

2.3. Pengaturan Tentang Desa Dalam Undang-Undang Nomor 32/2004

Pengawaman/sosialisasi UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memang sudah dilakukan, demikian pula Peraturan Pemerintah No.72 tahun 2005 tentang Desa. Namun demikian, kondisi di lapangan juga menunjukkan bahwa pemahaman yang sama tentang peraturan perundang-undangan tersebut selain masih memerlukan waktu yang relatif lama, juga masih perlu dilakukan secara lebih luas dengan melibatkan segenap pemangku kepentingan di desa.

Apabila berbicara tentang penyelenggaraan pemerintahan desa, maka untuk memahaminya berangkat dari pasal 200 sampai dengan 216 (17 pasal). Pasal 200 ayat (1) menyebutkan "Dalam pemerintahan daerah kabupaten /kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari Pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa", sedangkan Pemerintah desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa (pasal 201 ayat 1)

Ditinjau dari landasan pemikiran pengaturan mengenai desa, nampaknya apa yang termaktub dalam UU Nomor 32/2004, tidaklah jauh berbeda dengan UU Nomor 22/1999. Sebagai pencerminan otonomi desa Kepala Desa tetap dipilih langsung oleh penduduk desa

Warga Negara Republik Indonesia, demikian pula Perangkat Desa (pasal 202 ayat 2). Perubahan yang terjadi pada UU ini adalah dirubahnya nama Badan Perwakilan Desa (BPD) menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan posisi Sekretaris Desa yang akan diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan, dan/atau Sekretaris Desa yang akan dipegawakan sepanjang yang bersangkutan memenuhi persyaratan.

Menyangkut perubahan nama, nampaknya ada sesuatu yang tersirat dan perlu dicermati. Kalau pada UU No.22/1999 fungsi dan kewenangan BPD begitu besar (BPD selain melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa, Kades juga bertanggungjawab kepada BPD, dan dalam penetapan kebijakan desa dapat saja dilakukan voting), maka dalam UU No. 32 / 2004 fungsi dan kewenangan tersebut berkurang. Kades pada dasarnya memang bertanggungjawab terhadap rakyat desa, akan tetapi tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat, sedangkan kepada BPD, Kades hanya memberikan keterangan laporan pertanggungjawaban, dan kepada rakyat disampaikan informasi pokok-pokok

pertanggungjawaban. Artinya, walaupun berkaitan dengan pertanggungjawaban Kades, BPD berfungsi (menampung dan menyalurkan aspirasi) apabila ada masyarakat yang menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut tentang pertanggungjawaban dimaksud, akan tetapi hubungan antara Kades dengan BPD sifatnya hanya sebatas hubungan konsultatif. Demikian pula dalam penetapan anggota BPD dan berbagai kebijakan desa ditekankan agar dilakukan secara musyawarah mufakat. Filosofi musyawarah dan mufakat ini nampaknya ingin mengembalikan ke budaya politik lokal masyarakat pedesaan untuk mengeliminir konflik antar elit politik desa dengan penyelesaian yang lebih arif agar tidak menimbulkan eksek yang dapat merugikan masyarakat luas. Harus diakui bahwa kekurangharmonisan hubungan antara Pemerintah Desa dengan BPD merupakan fakta empiris dalam implementasi UU No. 22 tahun 1999.

Hal yang cukup menarik dicermati adalah posisi Sekretaris Desa (Pasal 202 ayat 3) yang menegaskan diisi dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan. Apabila Sekretaris Desa yang ada selama ini bukan PNS sepanjang memenuhi persyaratan perundang-undangan,

maka secara bertahap akan diangkat menjadi PNS. Nampaknya perubahan ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa status Kepala Desa sebagai jabatan politis (hasil pemilihan/proses politik) seyogyanya didampingi oleh seorang Sekretaris Desa dari jalur jabatan karier. Hal ini kurang lebih sama dengan kedudukan Bupati/Gubernur (Jabatan politis) yang juga dibantu oleh seorang Sekretaris Daerah dari jalur jabatan karier. Tentu saja kita semua berharap agar pengisian PNS sebagai Sekretaris Desa tersebut betul-betul dapat berfungsi secara maksimal dalam membantu kelancaran roda pemerintahan dan pembangunan di desa dan bukan sebaliknya justru menjadi penghambat munculnya kreativitas orang desa dan/atau bahkan dijadikan jalur pengendalian birokrasi atas proses pembangunan sampai ketingkat Desa.

Menyangkut pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa secara normatif dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota, akan tetapi pembinaan dan pengawasan tersebut dapat dilimpahkan kepada Camat. Meskipun dalam UU digunakan istilah dapat dilimpahkan, akan tetapi secara operasional kewenangan tersebut selama ini juga lebih banyak dilaksanakan oleh Camat, sekaligus

mengurangi kerepotan Bupati/Walikota apabila harus melakukannya sendiri, membina dan mengawasi penyelenggaraan desa yang jumlahnya cukup banyak di setiap kabupaten/kota.

PENUTUP

Dalam kerangka konsep *good governance* dan untuk mewujudkan kemitraan serta penerapan/penjabaran prinsip-prinsip dari konsep tersebut dalam proses pembangunan di desa dibutuhkan kehadiran pemerintah desa yang partisipatif (*Participatory village Government*) yakni pemerintah yang mampu menciptakan dan/atau memberi kesempatan serta peluang seluruh elemen atau pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang beraktivitas di wilayah kerjanya, utamanya sektor swasta dan masyarakat madani (masyarakat warga/*Civil Society*) untuk terlibat dalam seluruh rangkaian proses pembangunan. Dalam perpektif pembangunan, pendekatan pembangunan seperti ini disebut pendekatan partisipatoris.

Pada tataran implementasi, meskipun dukungan dan kesungguhan berbagai elemen yang lain telah ada, tetapi tanpa komitmen dari pemerintah desa dan/atau aparatnya sebagai salah satu elemen (*stakeholder*) dalam *governance*, yang selama ini menjadi aktor utama pembangunan, maka upaya penjabaran konsep tersebut dan penerapan prinsip-prinsipnya akan

sangat sukar terwujud. Dalam hal ini diharapkan adanya kesungguhan dan itikad baik pemerintah desa melalui tangan para aparturnya, untuk memainkan peran sebagai motivator dan fasilitator utama dalam upaya mewujudkannya. Partisipasi seluruh komponen termasuk pemerintah desa dalam proses pembangunan, akan meminimalkan kesenjangan antara kebutuhan masyarakat dengan program pemerintah desa. Selain itu, dengan keikutsertaan seluruh komponen dalam seluruh rangkaian dari proses pembangunan, sekaligus akan membangkitkan kesadaran dalam diri komponen tersebut, bahwa mereka adalah bagian dari proses pembangunan yang sedang berlangsung di sekitarnya, dan pada gilirannya diharapkan akan tampil sebagai pelaku utama pembangunan untuk dirinya sendiri. Secara teoritis, apabila pemerintah desa memberikan kesempatan/peluang seluruh elemen desa dalam proses pembangunan (pemerintah desa yang partisipatif), maka efektivitas pembangunan dalam arti tingkat kesesuaian program pemerintah desa dengan apa yang dibutuhkan dan dirasakan masyarakat desa juga akan semakin tinggi.

Substansi dari perubahan pada UU No.22/1999 tentang kedudukan/ fungsi BPD seolah-olah sama dengan DPRD di Kabupaten/Kota, maka pada UU Nomor 32 / 2004 kedudukan/fungsi tersebut berubah dengan penekanan agar

keputusan/kebijakan yang akan dilakukan di desa dilakukan secara musyawarah. Dalam konteks ini, hubungan antara Badan Permusyawaratan Desa dengan Pemerintah Desa (Kepala Desa + Perangkat Desa) sifatnya hanya sebatas hubungan konsultatif.

Pengawasan berbagai Peraturan desa hendaknya tetap dilakukan dengan memanfaatkan berbagai sarana yang dimiliki oleh desa utamanya sarana-sarana keagamaan yang ada, termasuk bagaimana melibatkan tokoh masyarakat/pemuka agama.

Fenomena adanya beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang ternyata kurang seirama dengan kondisi riil di lapangan, maka nampaknya sudah perlu dilakukan harmonisasi substansi hukum dengan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat melalui penelitian/pengkajian secara menyeluruh dan mendasar berbagai persoalan yang erat kaitannya dengan berbagai fenomena tersebut. Sebagai contoh pembatasan masa jabatan dan usia Kades/BPD, hendaknya dikaji lebih lanjut oleh para ahli secara komprehensif, termasuk bagaimana mengakomodir norma dan nilai-nilai sosial budaya setempat, kebiasaan serta kesepakatan yang hidup dan berkembang dalam kehidupan keseharian masyarakat.

Dalam perspektif yuridis, substansi hukum (instrumen organik)

perwujudannya seyogyanya sesuai dengan nilai/norma yang hidup dalam masyarakat, agar memberikan manfaat dan rasa keadilan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Hukum yang substansinya mengakomodir norma-norma lokal, melahirkan hukum "responsif/populis" yang akan dipatuhi oleh masyarakat, dan kepatuhan masyarakat pada hukum akan mengembalikan kewibawaan hukum dan pada saatnya akan menciptakan negara rule of law atau negara yang berdimensi keadilan. Hal ini mengisyaratkan bahwa dalam pengaturan tentang desa, termasuk penataan kelembagaannya, seyogyanya lebih luwes sesuai kondisi, adat istiadat dan nilai-nilai budaya desa setempat, sesuai dengan perkembangan zaman dan tidak lagi diatur dengan model yang seragam dan uniform dari pusat. Dengan kata lain penanganan desa dan berbagai kebijakan tentang desa seyogyanya ditangani secara kontekstual sesuai dengan situasi dan kondisi masing-masing desa. Dalam konteks ini seyogyanya pengaturan tentang desa terpisah dari UU pemerintahan daerah.

Pemerintah nasional, pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten) tetap berkewajiban memfasilitasi agar pemerintahan desa berjalan lancar dan dapat mensejahterakan masyarakatnya tanpa mematikan akses penyaluran aspirasi dan tuntutan masyarakat, sekaligus akan menumbuhkembangkan kreativitas dan prakarsa masyarakat,

memberdayakan daerah serta menghargai keanekaragaman nilai-nilai sosial budaya setempat. Untuk itu desa serta kelembagaan sosial budaya masyarakatnya sebagai suatu tatanan, hendaknya diberikan ruang gerak dan kewenangan untuk mengembangkan dirinya sendiri secara mandiri, namun tetap mengupayakan interkoneksi dengan tatanan lainnya, sehingga pada akhirnya akan tercipta hubungan sinergis antar tatanan-tatanan tersebut.

Pemdes, utamanya Kades yang nampaknya masih merupakan motor utama penggerak pembangunan di desa, selain harus menunjukkan sikap dan penampilan terpuji, juga ia harus mau dan mampu secara konsisten untuk senantiasa memberikan contoh secara langsung di lapangan. Selain itu, semua elemen/komponen desa hendaknya dalam berfikir dan bertindak senantiasa dilandasi oleh itikad baik untuk mengutamakan kesejahteraan dan kemaslahatan rakyat.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa apapun pengertian yang diberikan kepada 'desa' pada dasarnya "desa" adalah suatu "tatanan" yang mandiri dan memiliki karakteristik sesuai perkembangan budaya masyarakatnya. Olehnya kepada "desa" hendaknya diberikan ruang gerak untuk mengembangkan dirinya melakukan interkoneksi dengan tatanan lainnya agar dapat membangun dirinya berdasarkan potensi yang dimilikinya. Dalam konteks ini, Pemerintah dan

Pemerintah Daerah (Pusat dan atau Propinsi dan Kabupaten) tetap memfasilitasi agar pemerintahan desa berjalan lancar dan dapat membangun demi kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena pemerintah propinsi/Gubernur adalah Kepala Daerah (otonomi terbatas) sekaligus Wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah (asas desentralisasi dan dekonsentrasi) maka *seyogyanya kewenangan pengaturan umum* tentang pemerintahan desa lebih didelegasikan kepada pemerintah daerah propinsi, yang dapat mengembangkan interkoneksi antar daerah/desa di wilayah propinsi. Bahkan menurut hemat penulis, Kepmendagri tentang kelembagaan desa diharapkan tidak terlalu banyak *bersifat mengatur tentang apa yang harus dilakukan oleh pemerintahan desa*, melainkan hanya sebatas *pedoman* yang merupakan acuan umum yang harus dijabarkan lebih lanjut sesuai karakteristik dan kemampuan daerah. Pendekatan ini memberikan implikasi positif terhadap lahirnya suatu Kepmendagri yang bersifat *adaptif dan dinamis* sesuai dengan arah reformasi kelembagaan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan OTODA.

DAFTAR PUSTAKA

- Amien, A.M. 2005. *Kemandirian Lokal Konsep Pembangunan, Organisasi, dan Pendidikan*
- dari *Perspektif Sains Baru*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Ahmad, R.G., dkk. 2003. *Dari Parlemen ke Ruang Publik: Menggagas Proses Pembentukan Peraturan Partisipatif*. Jentera Jurnal Hukum, Jakarta.
- Capra, F. 1981. *Titik Balik Peradaban, Sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan*. Yayasan Bentang Budaya, Yogyakarta.
- Chandra, E., dkk. 2003. *Membangun Forum Warga, Implementasi Partisipasi dan Penguatan Masyarakat Sipil*. Yayasan AKATIGA, Bandung.
- Diamar, S., dkk. 2004. *Pengarusutamaan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan*. CV. Cipruy, Jakarta.
- Dwipayana, A.A.G.N.A., dan Eko, S. (Ed), 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. IRE Press, Yogyakarta.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. K. 2002. *Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta. Lembaga Administrasi Negara. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. LAN Percetakan Negara, Jakarta.
- Lembaga Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2001. *Tata Pemerintahan Yang Baik Dari Kita Untuk Kita*. Sekretariat

- Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta.
- Osborne, D. dan Plastrik, P. 2001. *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Penerbit PPM dan C.V. Teruna Grafika, Jakarta.
- Osborne, D. dan Gaebler, T. 1995. *Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentransformasi Semangat Wirausaha ke dalam Sektor Publik*. Seri Umum No.17, Lembaga PPM dan Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- Pemerintah Propinsi Sulawesi Selatan. 2003. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Mengenai Desa Dilengkapi Dengan Beberapa Pedoman dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Biro Bina Dekonsentrasi Bagian Bina Pemerintahan Desa Propinsi Sulawesi Selatan, Makassar.
- _____. 1999. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*. Diperbanyak oleh Biro Bina Dekonsentrasi Bagian Bina Pemerintahan Desa Propinsi Sulawesi Selatan, Makassar.
- _____. 2004. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*. Diperbanyak oleh Biro Bina Otonomi Daerah Sekretariat Provinsi Sul-Sel, Makassar.
- Pusat Studi Kebijakan Manajemen Pembangunan, 2002. *Participatory Local Social Development Planning*. Modul Pelatihan I - V, Proyek Kerjasama PMD-JICA, PSKMP UNHAS, Makassar.
- Rasyid, M.R. 1997. *Makna Pemerintahan, Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. PT. Yarsif Watampone, Jakarta.
- Rondinelli. 1981. *Government Decentralisation in Comparative Perspektif: Theory and Practice in Developing Countries*. In International Review of Administrative Science. Vol. 47 No.2.
- Santoso, P., dkk. 2002. *Merubah Watak Negara, Strategi Penguatan Partisipasi Desa*. Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Sayogyo. 1977. *Golongan Miskin dan Partisipasi dalam Pembangunan Desa*. Prisma, V.No.1. LP3ES, Jakarta.
- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance dalam Rangka Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien Melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*. CV. Mandar Maju, Bandung.
- Slamet, Y. 1989. *Konsep-Konsep Dasar Partisipasi Sosial*. Pusat Antar Universitas Studi Sosial Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

- Soeparmo, R. 1977. *Mengenal Desa Gerak dan Pengelolaannya*. PT. Intermasa, Jakarta.
- Syafiie, I. K. 2003. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia*. PT. Refika Aditama, Bandung.
- Tikson, D.T. 2001. *Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*. Universitas Hasanuddin, Makassar.
- _____. 2001. *Partisipasi Masyarakat Dalam Manajemen Perkotaan*. Modul Pelatihan Manajemen Perkotaan Kerjasama URDI, PPIS Sul-Sel dan PPS UNHAS, Makassar.
- Tjokroamidjojo, B. 2000. *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*. UI. Press, Jakarta.
- Tjokrowinoto, M. et al. 2001. *Birokrasi Dalam Polemik*. Arif (Ed), Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Yogyakarta.
- _____. 1990. *Birokrasi Pembangunan Masyarakat*. Makalah pada seminar Nasional HIPIS, Yogyakarta, 16-21 Juli 1990.
- Wheatley, M.J. 1997. *Leadership and The New Science* (terjemahan). Abdi Tandur, Jakarta.
- White, R.P. et al., 1997. *The Future Of Leadership (Masa Depan Kepemimpinan) Revolusi Gelombang*. Interaksara, Batam.
- Widjaja, H.A.W. 2003. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

